

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.4.2010
KOM(2010) 185 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om hur det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och sund ekonomisk
förvaltning har fungerat**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om hur det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning har fungerat

1. INLEDNING

Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning är en politisk överenskommelse mellan de tre institutionerna. Det innehåller en rad bestämmelser och principer som har visat sig nyttiga, och i många fall nödvändiga, för att garantera budgetdisciplin och ett smidigt budgetförfarande. Det interinstitutionella avtalet omfattar många aspekter av planeringen, förberedelserna, genomförandet och kontrollen av budgeten.

Det nuvarande interinstitutionella avtalet antogs den 17 maj 2006¹ på grundval av den överenskommelse som nåddes vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 15–16 december 2005 och de ändringar som därefter antogs tillsammans med Europaparlamentet. Det utgör den senaste milstolpen i en över 50 år lång historia av budgetdebatter mellan de europeiska institutionerna. Sedan 1988 har fyra interinstitutionella avtal avlöst varandra: *Delors I-* och *Delors II-paket* (1988–1992 respektive 1993–1999), *Agenda 2000* (2000–2006) och det nu gällande paketet för 2007–2013. Tillsammans har dessa avtal bidragit till att EU-budgeten har kunnat antas relativt smärtfritt under de senaste 20 åren.

Denna rapport innehåller en detaljerad granskning av hur det nuvarande avtalet har fungerat, i enlighet med förklaring nr 1 till avtalet, där det anges att “[kommissionen] enligt punkt 7 i det interinstitutionella avtalet kommer [...] att utarbeta en rapport om hur det interinstitutionella avtalet fungerar före slutet av 2009, i förekommande fall åtföljd av förslag till ändringar”.

Den följande analysen följer i stort sett strukturen i själva avtalet. Den handlar inledningsvis om förfarandena för att genomföra den fleråriga budgetramen, särskilt ifråga om justeringar och revideringar, samt om de olika element som bidrar till flexibiliteten i budgetramen (marginalerna och de olika instrumenten för flexibilitet). Därefter behandlas bestämmelserna om samarbete mellan institutionerna under budgetförfarandet. Slutligen granskas de bestämmelser som gäller sund ekonomisk förvaltning av EU-medel (systemet med förklaring/försäkran från den förvaltande enheten, budgetplanering och nya finansiella instrument).

Rapporten gör inte anspråk på att vara uttömmande. Det finns flera viktiga aspekter på interinstitutionellt samarbete som inte granskas här. Vidare kommer många väsentliga element i reformen av budgeten att lämnas till den “fullständiga och omfattande översyn” som ska genomföras enligt förklaring nr 3 till det interinstitutionella avtalet.

¹ Interinstitutionellt avtal av den 17 maj 2006 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (EUT C 139, 14.6.2006).

Dessutom införs eller fördjupas ett antal politikområden genom Lissabonfördraget, vilket på sikt också kan komma att kräva motsvarande ändringar i budgeten. Detta förutsätter dock att man förbereder nya rättsakter på de berörda områdena, efter att först noggrant ha bedömt de potentiella budgetkonsekvenserna.

Man bör slutligen observera att kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om den fleråriga budgetramen² i enlighet med artikel 312.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Denna förordning kommer tillsammans med ett nytt interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor³ och vissa nya bestämmelser i budgetförordningen⁴ att ersätta det befintliga interinstitutionella avtalet.

2. FÖRFARANDEN FÖR GENOMFÖRANDE AV DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN

Tillsammans med övriga bestämmelser i det interinstitutionella avtalet har budgetramen åstadkommit följande:

- Budgetdisciplin: de olika tak som fastställs i den fleråriga budgetramen måste respekteras under det årliga budgetförfarandet.
- Ett smidigt budgetförfarande och ett väl fungerande samarbete mellan institutionerna tack vare de olika procedurbestämmelser som man enats om i avtalet. Det bör understrykas att samtliga budgetar har antagits i tid sedan 1988.
- Bättre möjlighet att förutse utvecklingen av EU:s utgifter.

Nytan med den fleråriga budgetramen bekräftas också i artikel 312.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, den där det anges att “[u]nionens årliga budget ska respektera den fleråriga budgetramen”.

2.1. Former för justering av den fleråriga budgetplanen

2.1.1. Årlig teknisk justering

Enligt punkt 16 i det interinstitutionella avtalet ska en teknisk justering ske varje år innan budgetförfarandet för år $n+1$ inleds. Justeringen omfattar bland annat en förnyad värdering (i priserna för år $n+1$) av de olika taken samt de övergripande beloppen för åtagandebemyndiganden respektive betalningsbemyndiganden⁵.

För detta ändamål används en fast årlig deflator på 2 % i stället för den BNP-deflator som delvis tillämpades för de föregående fleråriga budgetramarna (tidigare: *budgetplaner*, ö.a.). En stor fördel med denna förändring är att systemet blir öppnare och tydligare, eftersom de olika taken är kända i förväg för hela perioden såväl i nominella som i reala termer. Detta underlättar budgetplaneringen på lång sikt, och gör att alla som är involverade i eller berörs av budgetförfarandet har stabila uppgifter att gå efter.

² KOM(2010) 72.

³ KOM(2010) 73.

⁴ KOM(2010) 71.

⁵ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till förordning om den fleråriga budgetramen (artikel 4).

Fördelarna med det nya systemet förefaller uppväga de oundvikliga, positiva eller negativa, avvikelserna mellan de olika tak och det belopp för sammanlagda åtagandebemyndiganden som följer av en fast deflator och de motsvarande belopp som en beräkning med BNP-grundad prisdeflator skulle resultera i. För 2007 skulle taken ha hamnat 1,7 % högre med BNP-deflatoren än med den fasta deflatoren, 2008 neutraliserades skillnaden och 2009 uppstod en motsatt avvikelse på grund av recessionen i ekonomin: det index som beräknades med fast deflator blev 110,4 % (där basåret 2004 = 100) medan en beräkning med BNP-deflator skulle ha gett ett index på 106,7.

	2007	2008	2009
a) Fast deflator för tekniska justeringar	2,0 %	2,0 %	2,0%
b) Ackumulerat index på grundval av deflatoren 2 % (2004=100)	106,1	108,2	110,4
c) Prisdeflator grundad på BNP (GD Ekonomi och finans höstprognos 2009)	2,9 %	0,4 %	- 1,3%
d) Ackumulerat index på grundval av den BNP-grundade deflatoren (2004=100)	107,8	108,2	106,7
e) Ackumulerad avvikelse d-b	1,7	0,0	- 3,7

2.1.2. Justering av anslag inom sammanhållningspolitiken

Enligt punkt 17 i det interinstitutionella avtalet ska det, om det konstateras att en medlemsstats samlade BNP för åren 2007–2009 avviker med mer än +/- 5 % från den samlade BNP som beräknades när avtalet utarbetades, ske en teknisk justering för medlemsstaten i fråga 2011. Kommissionen ska i sådana fall justera beloppen för de sammanhållningsmedel som avdelats för medlemsstaten och perioden i fråga.

Kommissionen beräknade dessa BNP-avvikelser och motsvarande justeringar i samband med den tekniska justering för 2011 som redovisades i april 2010⁶.

2.1.3. Justering av taket för de sammanlagda betalningsbemyndigandena

Enligt punkt 18 i avtalet ska kommissionen med hänsyn till det faktiska genomförandet årligen kontrollera det tak för sammanlagda betalningsbemyndiganden som fastställdes i samband med att budgetramen antogs, för att säkerställa en ordnad utveckling i förhållande till åtagandebemyndigandena⁷.

Under programperiodens första år har den faktiska nivån på betalningsbemyndigandena legat betydligt under taken. Detta kan möjligen leda till ackumulerade behov som kräver högre betalningsnivåer än planerat under de följande åren, men utifrån de nuvarande uppskattningarna av betalningsbehoven fram till år 2013 är det ännu för tidigt att överväga en höjning av taket för betalningar.

Kommissionen kommer att fortsätta att noggrant bevaka situationen och successivt finjustera sina uppskattningar av betalningsnivåerna såväl inom strukturåtgärder som inom alla övriga rubriker i budgetramen.

⁶ KOM(2010) 160.

⁷ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till förordning om den fleråriga budgetramen (artikel 6).

När det gäller perioden efter 2013 kommer kommissionen att uppdatera sina prognoser över betalningsbemyndiganden 2010, enligt villkoren i punkt 19 i det interinstitutionella avtalet. Detta kommer att ske i form av en ny "fiche 11" av samma typ som lades fram den 28 april 2004.

2.1.4. Justering på grundval av det faktiska utnyttjandet av anslagen för struktur- och sammanhållningsfonder, fonden för landsbygdens utveckling samt Europeiska fiskerifonden

Om det efter den 1 januari 2007 antas nya regler eller program för strukturfonderna, Sammanhållningsfonden, fonden för landsbygdens utveckling eller Europeiska fiskerifonden ska budgetmyndighetens två parter enligt punkt 48 i det interinstitutionella avtalet åta sig att på kommissionens förslag godkänna att anslag överförs till påföljande år och därigenom höja de motsvarande utgiftstaken med belopp som motsvarar de outnyttjade anslagen under 2007.

De åtagandebemyndiganden som inte utnyttjades 2007 och som inte heller överfördes till 2008 uppgick sammanlagt till 2 034 miljoner euro. Detta belopp avser 2007 års anslag för 45 operativa program som inte kunde antas 2007, framför allt därför att förslag kom in till kommissionen för sent. Programplaneringen för rubrikerna 1b och 2 modifierades på följande sätt genom Europaparlamentets och rådets beslut 2008/371⁸ av den 29 april 2008:

(miljoner euro, löpande priser)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rubrik 1b	378	0	0	24	24	0
Rubrik 2	394	387	387	147	147	147

Tack vare bättre förberedelser från kommissionens sida var detta belopp mycket lägre än de 6 152,3 miljoner euro som omfattades av den ändrade programplaneringen 2001⁹.

Slutsatser i fråga om justeringar av den fleråriga budgetramen

Förfarandena för justering av budgetramen bedöms fungera tillfredsställande. Fördelarna med att införa en fast deflator (punkt 16) väger mer än väl upp den begränsade genomsnittliga avvikelsen i förhållande till en faktisk, BNI-grundad prisdeflator. Proceduren för justering av det samlade taket för betalningsbemyndiganden (punkt 18) har ännu inte behövt användas, men man bör fortsätta följa utvecklingen noggrant. Justeringar enligt det faktiska genomförandet (punkt 48) har kunnat genomföras smidigt, och de berörda beloppen var mycket lägre än 2001.

⁸ EUT L 128, 16.5.2008, s. 8.

⁹ Se Europaparlamentets och rådets beslut 2001/692/EG av den 3 maj 2001, antaget i enlighet med punkt 17 i det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999.

2.2. Flexibilitet i den fleråriga budgetramen

2.2.1. Marginaler

Rubrik 1a omfattar prioriterade åtgärder av direkt relevans för den förnyade Lissabonagendan för tillväxt och sysselsättning. Det här är den rubrik som greppar över flest olika politikområden, och resurserna blir ofta ansträngda till följd av utvecklingen i omvärlden och nya utmaningar på global nivå.

Finansieringsbehoven för Galileoprogrammet, Europeiska institutet för innovation och teknik och energirelaterade projekt inom den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa har lett till ett antal revideringar av utgiftstaken (se kapitel 2.3.1). De anslag som ska finansiera beslut eller förslag som antagits mer nyligen, t.ex. det fortsatta arbetet med avvecklingen av kärnkraftverket i Kozloduy (Bulgarien), inrättandet av nya tillsynsmyndigheter inom finansområdet, det europeiska instrumentet för mikrokrediter och inledningen av den operativa fasen inom det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) har på kommissionens förslag redan integrerats i den uppdaterade budgetplaneringen. De tillgängliga marginalerna och därmed möjligheterna att agera vid oförutsedda händelser i framtiden har således minskat på motsvarande sätt. Sammanlagt återstår en marginal på ca 50,1 miljoner euro 2011, 34,6 miljoner euro 2012 och 47,8 miljoner euro 2013.

Ytterligare behov förväntas också uppstå under de kommande tre åren, t.ex. i samband med Iter.

De ytterligare åtagandebemyndiganden för Iter som ska skjutas till från EU-budgeten under innevarande budgetram förväntas klart överstiga 1 miljard euro. Behovet av betalningsbemyndiganden återstår att bedöma mot bakgrund av den tidsplan som nu är under diskussion, men huvuddelen av betalningarna förväntas äga rum efter 2013.

Frågan om marginaler är inte på samma sätt relevant för **rubrik 1b**, eftersom institutionerna enligt punkt 13 i det interinstitutionella avtalet inte är skyldiga att bibehålla någon marginal för denna rubrik, där utgiftstaket i stället betraktas som ett utgiftsmål.

Inom **rubrik 2** råder däremot en annan situation. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel i oktober 2002 beslutade EU:s ledare att utgiftstaken för den gemensamma jordbrukspolitiken inom första pelaren skulle få öka med 1 % per år i löpande priser under hela perioden 2007–2013, med utgångspunkt från nivån 2006. Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 infördes också en mekanism för budgetdisciplin, för att för varje enskilt år garantera att rambeloppen för jordbrukspolitiken inte överskrids. I praktiken har denna situation inte uppstått, utan budgeten har under 2007–2009 kunnat genomföras med betydande marginaler under utgiftstaket för rubrik 2. Dessa marginaler har också erbjudit en möjlighet till flexibilitet, då ökningarna under andra rubriker har åtföljts av minskningar under rubrik 2, så att totalbeloppen i budgetramen har kunnat hållas oförändrade.

Marginalerna kommer dock att minska under de kommande åren, särskilt med tanke på den fortsatta infasningen av direktstöd i de nya medlemsstaterna. För närvarande återstår en marginal på 456 miljoner euro i 2010 års budget, vilken kan komma att bli tillgänglig mot slutet av året. Såvida inte situationen på jordbruksmarknaderna utvecklas mycket gynnsamt är det osannolikt att det kommer att finnas några större överskott inom underrubriken för jordbrukspolitiken första pelare under 2011–2013. Detta gäller

särskilt i början av den perioden, med tanke på kravet att bibehålla en marginal på 300 miljoner euro för att undvika att mekanismen för budgetdisciplin behöver tillämpas.

När det gäller **rubrik 3** har utgifterna utan större problem kunnat hållas inom de fastställda taken för 2007–2009. Inom underrubrik 3a, *frihet, säkerhet och rättvisa*, har detta varit möjligt främst genom att beloppen för utgiftstaken stiger brant under perioden (takets för 2013 är 2,5 gånger högre än för 2007). Inom underrubrik 3b, *medborgarskap*, ligger däremot utgiftstaken på en relativt stabil nivå under hela perioden och resurserna förväntas här bli betydligt knappare, med mycket små marginaler mot slutet av perioden.

Inom **rubrik 4** belastas marginalerna och utrymmet för flexibilitet regelbundet av internationella kriser och nödsituationer. Detta problem är särskilt svårhanterligt med tanke på att sådana externa händelser, t.ex. plötsliga konflikter eller naturkatastrofer som jordbävningarna nyligen i Haiti, Chile och Turkiet, som regel är svåra att förutse. Även om det hittills har varit möjligt att möta de oförutsedda behoven genom olika former av flexibilitet under det årliga budgetförfarandet visade t.ex. de utdragna förhandlingarna om *livsmedelsmekanismen* begränsningarna i de instrument för flexibilitet som införts genom det interinstitutionella avtalet. Den strikta åtskillnaden mellan interna och externa utgifter, som blev tydlig då budgetmyndigheten vägrade överföra medel som blivit disponibla under rubrik 2 till livsmedelsmekanismen, förefaller också begränsa EU:s förmåga att reagera snabbt på internationella problem.

Marginalerna under rubrik 4 är mycket begränsade under resten av den period som omfattas av den nuvarande budgetramen. Efter de utgifter som följer av stödåtgärder som beviljats för AVS-bananer till följd av ett handelsavtal inom ramen för WTO-förhandlingarna uppgår de förväntade marginalerna för åren 2011–2013 till 70,3 miljoner, 132,3 miljoner respektive 134,6 miljoner euro.

För insatser i samband med klimatförändringen förväntas EU-budgetens bidrag uppgå till 150 miljoner euro under perioden 2010–2012. Medlen ska bidra till den internationella finansiering för att snabbstarta ett antal åtgärder som man enats om som en del av Köpenhamnsöverenskommelsen. Utöver de 50 miljoner euro som redan förts in i 2010 års budget förväntas ytterligare 50 miljoner euro avdelas för vart och ett av åren 2011 och 2012. Arbetet inom detta område kan dock anta en ny dimension om det fr.o.m. 2013 behöver anslås EU-medel för ett mer långtgående klimatavtal, så som kommissionen föreslog i september 2009¹⁰.

Under perioden 2007–2009 utvecklades utgifterna inom **rubrik 5** i linje med utgiftstaken. Som en del av finansieringspaketet för den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa (se avsnitt 2.3.1 nedan) sänktes utgiftstaket för denna rubrik men 126,5 miljoner euro 2010 (och med 173,5 miljoner euro 2009). De tillgängliga resurserna under rubriken kommer att bli knappare under 2010 och fram till slutet av perioden, främst av två orsaker: dels effekterna av att Lissabonfördraget trätt i kraft, dels det faktum att den årliga anpassningen av personalens löner blev större än vad man ursprungligen förväntat. Flera institutioner har begärt ytterligare anslag till följd av att Lissabonfördraget trätt i kraft, vilket också har bidragit till att urholka den återstående marginalen. Dessutom kan inrättandet av Europeiska avdelningen för yttre åtgärder

¹⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Ökade internationella medel för klimatfrågan: ett europeiskt utkast till Köpenhamnsförhandlingarna, KOM(2009) 475 slutlig, 10.9.2009.

komma att kräva ytterligare resurser. Om vidare EU-domstolen med anledning av kommissionens överklagande beslutar att ogiltigförklara rådets beslut om att halvera den årliga anpassningen av personalens löner, kommer detta att leda till dels en engångsutgift för att med retroaktiv verkan kompensera personalen, dels en ökning av det underlag som framtida löneanpassningar ska baseras på. Sammanfattningsvis kommer utgiftstaken framöver att utgöra en starkare begränsning av de faktiska utgifterna än vad som varit fallet hittills. Det återstår dock fortfarande en liten marginal, eftersom kommissionen håller fast vid sin policy att inte utöka personalresurserna (utom vid utvidgning av unionen), utan kommer att ta sig an de nya uppgifter som följer av Lissabonfördraget genom omfördelning av befintlig personal.

2.2.2. *Flexibilitet i budgetramen*

Det interinstitutionella avtalet erbjuder flera möjligheter till flexibilitet: reserven för katastrofbistånd, Europeiska unionens solidaritetsfond, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter samt flexibilitetsmekanismen. Anslag till solidaritetsfonden förs inte in i budgeten förrän de ska användas, medan anslag till reserven för katastrofbistånd och fonden för justering för globaliseringseffekter förs in i budgeten redan i början av året (även om de först placeras i reserv). Flexibilitetsmekanismen fungerar däremot utan egna budgetanslag – dess funktion är att möjliggöra utgifter som går utöver taket för den aktuella rubriken i budgetramen.

Det finns också vissa skillnader i förfarandena för att ta de olika instrumenten i anspråk:

- En mobilisering av **reserven för katastrofbistånd** kräver en anslagsöverföring och ett trepartsförfarande, "eventuellt i förenklad form". Under de senaste åren har åtagandebemyndiganden på 49 miljoner euro anslagits 2007, 479 miljoner euro 2008¹¹ och 188 miljoner euro 2009.
- Ett utnyttjande av **solidaritetsfonden** ska föregås av ett förslag, och ska ske genom ett "lämpligt budgetinstrument" (i praktiken en ändringsbudget). Dessutom ska det inledas ett trepartsförfarande, "eventuellt i förenklad form". Även om solidaritetsfonden får utnyttjas med upp till 1 miljard euro för ett givet år har som högst 728 miljoner euro anslagits via fonden, vilket skedde första året (2002). Under övriga år har fonden utnyttjats för mellan 22 miljoner och 615 miljoner euro. Regeln att 25 % av totalbeloppet ska vara outnyttjat den 1 oktober har heller aldrig ställt till några problem.
- För att utnyttja **Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter** krävs det ett förslag och en anslagsöverföring. Under åren 2007–2009 utnyttjades 18,6 miljoner euro, 49 miljoner euro respektive 54 miljoner euro. Att fonden kan mobiliseras genom en anslagsöverföring borde normalt påskynda processen, men det faktum att det också behövs ett formellt beslut har dock en bromsande effekt. Det är först när beslutet är definitivt som överföringen kan ske i räkenskaperna, även om den redan principgodkänts av budgetmyndigheten. Praktiska aspekter på detta förfarande

¹¹ Detta belopp omfattar den höjning med 240 miljoner euro som genom ett engångsbeslut beviljades inom ramen för en överenskommelse under medlingssammanträdet den 21 november 2008, i syfte att finansiera livsmedelsmekanismen.

har dock kunnat justeras i ljuset av de senaste tre årens erfarenheter¹², och skulle kunna förenklas ytterligare.

- **Flexibilitetsmekanismen** får utnyttjas genom ett beslut av Europaparlamentet och rådet, som ska föregås av ett förslag. I praktiken kan detta förslag läggas fram tillsammans med kommissionens [preliminära] budgetförslag, ett [preliminärt] förslag till ändringsbudget eller en ändringsskrivelse. Förslaget kan också förberedas efter det att man i samband med förlikning (före Lissabonfördraget användes som regel termen *medling*, ö.a.) har ingått en politisk överenskommelse om att utnyttja mekanismen. Enligt det interinstitutionella avtalet ska de disponibla anslagen utnyttjas i kronologisk ordning enligt den tidpunkt då de överförs. Den viktigaste skillnaden mellan den nu gällande bestämmelsen och lydelsen i det tidigare interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 är att följande mening har lyfts ut: "Mekanismen för flexibilitet får som regel inte användas för samma behov två budgetår i följd." Eftersom erfarenheterna har visat att vissa kriser, t.ex. i Kosovo och Palestina, kan kräva att flexibilitetsmekanismen utnyttjas flera gånger är det värdefullt att denna möjlighet har öppnats. Samtidigt finns det ju en inneboende motsägelse, som ibland kan medföra svåra avvägningar, när en viss mekanism som har införts för att bemöta kortvariga krissituationer också behöver användas för att lösa bestående eller återkommande kriser.

Gemensamt för de tre första instrument som redogörs för ovan är att ett trepartsförfarande ska genomföras, "eventuellt i förenklad form". Det har emellertid aldrig fastställts vad denna förenklade form ska bestå i. Den pragmatiska lösning som oftast har valts är man inte inleder något trepartsförfarande såvida inte ett ordinarie trepartsförfarande för budgeten planeras. I utkastet till nytt interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor formaliseras denna praxis, och det anges därför att ett trepartsförfarande bara ska sammankallas om det råder oenighet mellan institutionerna om huruvida instrumentet i fråga ska utnyttjas.

När flexibilitetsmekanismen har utnyttjats under perioden 2000–2009 har motivet oftast varit att täcka behov under rubrik 4, där marginalerna ofta har visat sig otillräckliga för att hantera oförutsedda händelser. Så snart som det politiska beslutet att utnyttja mekanismen har fattats brukar förfarandet gå smidigt. Det är därför inte tekniska aspekter på själva förfarandet som är huvudproblemet här, utan svårigheterna att frigöra tillräckliga medel för att täcka det breda spektrum av prioriterade EU-åtgärder som kan komma i fråga. Även om det interinstitutionella avtalet tillåter att outnyttjade belopp överförs till och med år $n+2$ är det belopp som just nu står till förfogande begränsat till 115 miljoner euro, eftersom flexibilitetsmekanismen tas i anspråk relativt ofta.

2.2.3. *Möjligheten att avvika från referensbeloppet i lagstiftningsakten med 5 %*

I punkt 37 i det interinstitutionella avtalet anges villkoren för när beloppen i [det preliminära] budgetförslaget får avvika från referensbeloppet i den berörda lagstiftningsakten med mer än 5 %. Däremot lämnar avtalet ett visst skönsmässigt

¹² På förslag från Europaparlamentet förelägger kommissionen nu budgetmyndigheten varje förslag om utnyttjande av fonden enskilt, i stället för i paket som skedde tidigare.

utrymme för kommissionen och budgetmyndigheten när det gäller avvikelser som inte överstiger 5 %¹³.

Detta har gett upphov till en rad gemensamma bestämmelser som kommissionen ska tillämpa vid budgetering och programplanering – avvikelser under ett budgetår kompenseras således som regel under de följande åren inom samma programperiod, så att de totala anslag som godkänts enligt den gällande lagstiftningsakten inte överskrids.

Undantag från denna huvudregel kan dock övervägas om kommissionen anser att det finns konkreta skäl att avvika från den fastställda anslagstilldelningen, och redovisar dessa skäl i den budgetplanering som läggs fram till budgetmyndigheten. Det bör också tilläggas att huvudregeln att alla avvikelser ska kompenseras gäller kommissionens egna förslag, men inte i de fall rådet eller Europaparlamentet ändrar [det preliminära] budgetförslaget genom ytterligare anslag.

Slutsatser i fråga om flexibilitet i budgetramen

Marginalerna är på väg att bli mycket snäva inom alla rubriker i budgetramen. Marginalerna under rubrik 2 kommer att krympa väsentligt under de kommande åren, och de återstående marginalerna och möjligheterna till omfördelningar inom rubrikerna 1a, 3b och 4 ger endast ett mycket begränsat handlingsutrymme vid oförutsedda händelser. De olika instrument (punkterna 25–28) som bidrar till flexibilitet utöver taken i budgetramen har utnyttjats i varierande utsträckning. När det gäller flexibilitetsmekanismen är den huvudsakliga begränsningen tillgången till medel i förhållande till de mångskiftande och högt prioriterade åtgärder som kan komma i fråga. De bestämmelser som reglerar möjligheten att i [det preliminära] budgetförslaget avvika från referensbeloppen (punkt 37) bedöms vara klara och tydliga, och fungerar väl.

2.3. Revidering av den fleråriga budgetramen

2.3.1. Analys av senare års revideringar av budgetramen och ändringar i det interinstitutionella avtalet

Efter den första budgetramen (då *budgetplanen*, 1988-1992) har möjligheten att revidera de fleråriga budgetramarna utnyttjats relativt sällan fram till 2007. Budgetplanen för 1993–1999 reviderades bara en gång, och den för 2000–2006 inte alls, med undantag för de justeringar som behövdes i samband med utvidgningar. Däremot har extraordinära händelser redan lett till två revideringar av budgetramen för 2007–2013 och till ytterligare en ändring av det interinstitutionella avtalet:

- Under första halvåret 2007 strandade förhandlingarna med de privata parterna i fråga om finansieringen av programmen Egnos och **Galileo** inom ramen för det europeiska globala systemet för satellitnavigering (GNSS). För att försäkra sig om att såväl detta strategiskt viktiga projekt som det planerade europeiska institutet för innovation och teknik skulle kunna omsättas i praktiken fattade budgetmyndigheten beslut om en revidering av budgetramen den 18 december 2007. Utgiftstaken för rubrik 1a för åren 2008–2013 höjdes därför med sammanlagt 1,6 miljarder euro i löpande priser. Denna höjning kompenseras genom en motsvarande sänkning av taket för rubrik 2 år

¹³ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till nytt interinstitutionellt avtal (punkt 15).

2007¹⁴. Vidare gjordes 600 miljoner euro tillgängliga genom omfördelning av medel från andra program och budgetposter inom rubrik 1a, kompletterade med 200 miljoner euro via flexibilitetsmekanismen. Sammanlagt kunde på så sätt 2,6 miljarder euro i EU-finansiering läggas till det belopp som godkänts i maj 2006 då budgetramen ursprungligen antogs.

- För att snabbt kunna stödja utvecklingsländer i samband med de kraftigt stigande livsmedelspriserna inrättades i slutet av 2008 en särskild **livsmedelsmekanism** (1 miljard euro). Den lösning som de tre institutionerna enades om för finansieringen av denna mekanism krävde en ändring av det interinstitutionella avtalet i syfte att undantagsvis höja maxbeloppet för reserven för katastrofbistånd (punkt 25 i avtalet) med 240 miljoner euro 2008¹⁵. Genom denna ändring kunde sammanlagt 340 miljoner euro mobiliseras från reserven för att täcka kostnader för livsmedelsmekanismen. Det återstående beloppet kunde anslås via flexibilitetsmekanismen (420 miljoner euro 2009) samt omfördelning från andra program inom rubrik 4 (240 miljoner euro under 2009/2010).
- Den 2 april 2009 nåddes en överenskommelse om finansieringen av det åtgärds paket (5 miljarder euro) för energi och landsbygdsutveckling som hade föreslagits av kommissionen inom ramen för den **ekonomiska återhämtningsplanen för Europa** den 26 november 2008. I överenskommelsen ingick en omedelbar revidering av budgetramen¹⁶, genom vilken 2009 års tak för åtagandebemyndiganden under rubrik 1a höjdes med 2,0 miljarder euro. Denna höjning kompenenserades helt och hållet av en motsvarande sänkning av taket för åtagandebemyndiganden under rubrik 2. Inom marginalen för rubrik 2 kunde ytterligare 600 miljoner euro göras tillgängliga för åtgärder för landsbygdsutveckling i form av bredbandsinfrastruktur och åtgärder kopplade till de nya utmaningar som identifierats i samband med "hälsokontrollen" av den gemensamma jordbrukspolitiken. I samband med förlikningen (*medlingen*) i november 2009 gjordes sedan ytterligare 1 980 miljoner euro tillgängliga för energiprojekt inom rubrik 1a. Detta krävde en ytterligare revidering av budgetramen¹⁷ i form av en höjning av taket för åtagandebemyndiganden under rubrik 1a år 2010, vilken fullt ut kompenenserades av sänkningar av taken för åtagandebemyndiganden under andra rubriker 2009 och 2010 (främst under rubrik 2). Därutöver gjordes ytterligare 420 miljoner euro tillgängliga för bredbandsinvesteringar och "nya utmaningar" inom 2010 års marginal för rubrik 2.

Ovan nämnda revideringar av den fleråriga budgetramen för 2007–2013 hade till syfte att höja taken för åtagandebemyndiganden under rubrik 1a. Den tid som krävdes för att nå en överenskommelse (räknat från kommissionens ursprungliga förslag) tenderade att öka för varje procedur: för den första revideringen (Galileo och Europeiska institutet för teknik och innovation) krävdes tre månader. För den revidering som gällde anslagen till den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa behövdes däremot fem månader, exklusive den tid som krävdes för att i praktiken genomföra den kompensationsmekanism för budgeten som ingick i överenskommelsen.

¹⁴ EUT L 6, 10.1.2008, s. 7.

¹⁵ EUT C 326, 20.12.2008, s. 3.

¹⁶ EUT L 132, 29.5.2009, s. 8.

¹⁷ EUT L 347, 24.12.2009, s. 26.

Rådet var bara redo att godta en revidering av budgetramen på villkoret att de höjda utgiftstaken under rubrik 1a fullt ut kunde kompenseras av sänkta utgiftstak under andra rubriker, så att det samlade utgiftstaket enligt budgetramen för 2007–2013 – dvs. de totala belopp i åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden som får beviljas under samtliga rubriker och för samtliga år – skulle förbli oförändrat. För att finansiera de aktuella åtgärderna inom den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa (5 miljarder euro) föredrog man emellertid en “kompensationsmekanism” fördelad på två eller till och med tre budgetår framför den revidering i ett enda steg som kommissionen hade föreslagit. Denna lösning kom dock i praktiken att minska den flexibilitet som medges enligt det interinstitutionella avtalet.

Att helt och hållet kompensera höjningen av taken för rubrik 1a genom motsvarande minskning av taken för rubrik 2 var bara möjligt på grund av de exceptionellt stora marginaler som var tillgängliga under den rubriken för åren 2007–2009. Detta berodde i sin tur på en kombination av mycket gynnsamma marknadsvillkor inom jordbruket, höga nivåer på de inkomster som avsatts för särskilda ändamål samt den stegvisa infasningen av direktstöd i de nya medlemsstaterna.

Sammanfattningsvis har erfarenheterna visat att det tar tid att enas om en revidering av budgetramen, och de senaste revideringarna har underlättats av att goda marginaler har varit tillgängliga. Eftersom det inte är sannolikt att så fördelaktiga villkor kommer att råda igen under de närmaste åren finns det dock skäl att ifrågasätta EU:s möjligheter att agera snabbt och beslutsamt vid oförutsedda händelser i framtiden.

2.3.2. Förfaranden för revidering

Enligt punkt 22 i det interinstitutionella avtalet, som anger röstningsreglerna vid revidering av budgetramen, ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet om revideringen motsvarar upp till 0,03 % av unionens samlade BNI, medan det krävs enhällighet i rådet om den är större. Detta ska anses gälla för vart och ett av de år som omfattas av revideringen. År 2009 motsvarade t.ex. gränsvärdet 0,03 % av unionens BNI i absoluta tal 3,6 miljarder euro¹⁸. Även om man som regel eftersträvar konsensus i beslutsfattandet har rådets möjlighet att besluta med kvalificerad majoritet ofta lett till snabbare överenskommelser.

I punkt 22 anges också att ett förslag till revidering av budgetramen “som regel” ska läggas fram och antas innan budgetförfarandet för det år, eller det första av de år, som omfattas av revideringen inleds. Formuleringen “som regel” har tolkats så att det finns en viss flexibilitet när det gäller tidpunkten för kommissionens förslag inom budgetåret i fråga.

Institutionerna har emellertid inte enats om huruvida effekten av en höjning av ett utgiftstak för innevarande eller följande budgetår kan “utjämnas” (enligt punkt 23 andra stycket i avtalet) genom en sänkning av ett utgiftstak för ett budgetår som redan avslutats, och detta alternativ har således inte godtagits¹⁹.

Slutsatser i fråga om revideringar av den fleråriga budgetramen

¹⁸ Den BNI-uppgift som ska gälla är den som använts vid den senaste tekniska justeringen av budgetramen och som används vid tillämpningen av beslutet om egna medel.

¹⁹ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till förordning om budgetramen (artikel 8).

Under de första tre år som omfattades av budgetramen för 2007–2013 fick budgetramen och det interinstitutionella avtalet redan ändras vid tre tillfällen, för att ge utrymme för de betydande anslagsbehov som följde av ett antal nya initiativ: finansieringen av Galileo och Europeiska institutet för innovation och teknik, ökningen av reserven för katastrofbistånd i syfte att finansiera en del av livsmedelsmekanismen samt behoven i samband med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa. De ändringar som krävdes i den gällande budgetramen och i det interinstitutionella avtalet uppgick till sammanlagt 8,4 miljarder euro. Även om institutionerna var eniga om vilka förfaranden och instrument som behövdes för att hantera dessa oförutsedda situationer (punkterna 21 till 23) krävdes det svåra och långdragna politiska förhandlingar i samtliga fall. Det gick emellertid så småningom att hitta lösningar, eftersom höjningarna av utgiftstaket för rubrik 1a kunde kompenseras med sänkningar av andra utgiftstak, särskilt under rubrik 2, där det fanns stora marginaler i dessa skeden. Om det uppstår ytterligare behov av justeringar under de återstående år som omfattas av budgetramen kommer det att bli betydligt svårare att utnyttja sådana möjligheter.

3. SAMARBETE MELLAN INSTITUTIONERNA

Punkterna 31, 32 och 33 samt bilaga II till avtalet innehåller bestämmelser om hur det interinstitutionella samarbetet under budgetförloppet bör förbättras. Dessa bestämmelser har fungerat utomordentligt bra som ram för det årliga budgetförloppet.

3.1. Interinstitutionellt samarbete under budgetförloppet

Eftersom Lissabonfördraget har medfört ett antal ändringar i budgetförloppet har bestämmelserna om samarbete mellan institutionerna i bilagan till förslaget till nytt interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor anpassats till villkoren i fördraget. Bestämmelser i det befintliga avtalet som fungerat bra i praktiken tas givetvis upp också i den nya bilagan, men flertalet bestämmelser har fått justeras. Bland dem som kvarstår, om än i modifierad form, bör man särskilt nämna följande:

- I punkt 33 hänvisas det till en skrivelse där kommissionen ger kommentarer till hur de ändringar av budgetförslaget som Europaparlamentet infört vid sin första behandling kan genomföras i praktiken. Enligt avtalet ska budgetmyndighetens båda parter beakta dessa kommentarer i samband med förlikningsförloppet (i avtalet används termen *samrådsförlopp* i samma mening som tidigare nämnda *medling*, ö.a.). Kommissionen skulle vilja se en ökad tillämpning av dessa bestämmelser från budgetmyndighetens sida, inte minst med tanke på de fördelar detta skulle medföra under genomförandet av budgeten. Enligt det nya förloppet måste utformningen av och innehållet i kommissionens kommentarer justeras så att de tar hänsyn både till rådets ståndpunkt och Europaparlamentets ändringar.
- Enligt bilaga II del D ska budgetmyndighetens båda parter underrätta kommissionen om sina avsikter i fråga om pilotprojekt och förberedande åtgärder i mitten av juni, så att en första diskussion kan äga rum vid förlikningsmötet i samband med rådets första behandling. Under 2009 års budgetförlopp gjordes stora framsteg i denna riktning, och Europaparlamentets ursprungliga förslag lades fram i god tid. Alla parter var överens om att detta var en förbättring, och förhoppningsvis kan det smidigare förloppet tjäna som en modell inför kommande år.

3.2. Klassificering av utgifter

Eftersom rådet har haft sista ordet i fråga om obligatoriska utgifter och Europaparlamentet i fråga om icke-obligatoriska utgifter, har frågan om hur utgifterna ska klassificeras skapat en del spänningar genom åren.

Införandet av interinstitutionella avtal och en generell överenskommelse om hur olika utgiftstyper ska fördelas mellan de två kategorierna har till stor del neutraliserat denna konfliktkälla, och Lissabonfördraget går ännu ett steg genom att avskaffa distinktionen helt och hållet.

3.3. Maximal procentuell ökning

Enligt artikel 272.9 i EG-fördraget, vilken upphävs genom Lissabonfördraget, skulle kommissionen för varje år fastställa en "maximal procentuell ökning" av de icke-obligatoriska utgifterna i det följande årets budget och underrätta alla gemenskapsinstitutioner om denna procentsats. Procentsatsen grundades på den genomsnittliga BNP-tillväxten, statliga utgifter i medlemsstaterna samt förändringar i levnadsomkostnader. Den fastställdes till 4,6 % för budgeten 2010²⁰, 5,0 % för 2009 och 4,7 % för 2008.

Eftersom Europaparlamentet, rådet och kommissionen är eniga om att taken i den fleråriga budgetramen måste respekteras har den maximala ökningstakten i alla händelser bara haft en vägledande roll.

3.4. Fiskeavtal och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp)

Bestämmelserna om fiskeavtal återfinns i punkt 41 och bilaga IV i det interinstitutionella avtalet. Kommissionen har åtagit sig att regelbundet underrätta Europaparlamentet om utvecklingen på detta område, och redovisar varje kvartal detaljerade uppgifter om hur befintliga avtal tillämpas och om vilka prognoserna är för återstoden av året.²¹

Erfarenheterna av detta förfarande är positiva och det finns för närvarande inget behov av att ändra det.

Frågor kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken regleras genom punkterna 42 och 43. Praxisen att rådet och parlamentet (utskotten för utrikesfrågor och budgetkontroll) håller gemensamma möten minst fem gånger per år enligt punkt 43 har visat sig mycket nyttig, inte bara för den politiska dialogen kring Gusp utan också som en kanal för regelbunden uppdatering i budgetfrågor²².

²⁰ SEK(2009) 583, 30.4.2009.

²¹ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till nytt interinstitutionellt avtal (punkt 17).

²² Bestämmelser om detta har införts både i utkastet till förordning om den fleråriga budgetramen (artikel 12) och i utkastet till nytt interinstitutionellt avtal (punkterna 18 och 19).

Slutsatser i fråga om bestämmelserna om samarbete mellan institutionerna

Det interinstitutionella avtalet har bidragit till ett bättre samarbete mellan institutionerna, och de principer och förfaranden för samarbetet som fastställs i bilaga II i avtalet har på många sätt underlättat förhandlingarna. Dessa principer bör därför bibehållas, med nödvändiga anpassningar till de nya förfaranden och befogenheter som följer av Lissabonfördraget. Rutinen för kommissionens kvartalsvisa rapportering till Europaparlamentet om tillämpningen av befintliga fiskeavtal och ekonomiska prognoser för fortsättningen av året (punkt 41 i avtalet) har också visat sig fungera väl, och detsamma gäller rådets och Europaparlamentet regelbundna möten angående Gusp. Det nya förlikningsförfarandet ger dock utrymme för en ökad användning av kommissionens möjlighet att skicka skrivelser och ge kommentarer om genomförbarheten hos Europaparlamentets ändringar (punkt 33), då en ökad kommunikation i detta skede skulle lägga grunden för ett smidigare genomförande av budgeten. Den procedur för informationsutbyte om pilotprojekt och förberedande åtgärder (bilaga II) som testades 2009 visade sig medföra stor fördelar, och bör kunna tjäna som en modell för kommande år.

4. SUND EKONOMISK FÖRVALTNING AV EU-MEDEL

4.1. Förklaringar om förvaltningen av medlen

För att punkt 44 i avtalet skulle få önskad effekt kompletterades budgetförordningen och genomförandebestämmelserna med bestämmelser som ska skärpa den interna kontrollen vid delad förvaltning genom att ge medlemsstaternas revisionsorgan ansvar för att bedöma hur de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller gemenskapens bestämmelser. Detta ska ske genom en årlig sammanfattning på lämplig nationell nivå över tillgängliga revisioner och förklaringar²³.

I samband med 2007 års sammanfattningar och förklaringar om förvaltningen förberedde kommissionen särskilda riktlinjer till medlemsstaterna, och dessa riktlinjer har sedan modifierats i ljuset av de två påföljande budgetårens erfarenheter, så att de inslag som gav störst mervärde kunde vidareutvecklas. Medan sektorslagstiftningen för jordbrukspolitiken innehåller formella bestämmelser om att medlemsstaterna ska avge en förklaring (även kallad *försäkran*) om förvaltningen finns det inga motsvarande bestämmelser inom sammanhållningspolitiken. Sammanlagt var det sju medlemsstater som bifogade sådana förklaringar till de sammanfattningar som skulle vara inne den 15 februari 2009. I fråga om själva sammanfattningarna uppfyllde alla medlemsstater villkoren, och de slutliga dokumenten var således i samtliga fall förenliga med minimikraven. För första gången inlämnades för övrigt också sammanfattningar inom politikområdet frihet, säkerhet och rättvisa.

I sina årliga verksamhetsrapporter redovisar sedan de ansvariga avdelningarna sin bedömning av kvaliteten på de årliga sammanfattningarna samt hur dessa handlingar bidrar till att öka säkerheten med avseende på sund förvaltning. Kommissionen kommer att fortsätta samarbeta med medlemsstaterna för att maximera nyttan med de årliga

²³ Artikel 53b.3 i budgetförordningen och artikel 42a i genomförandebestämmelserna.

sammanfattningarna, så att de bidrar till en ökad säkerhet om att medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem fungerar tillfredsställande.

Revisionsrätten noterade i sin årsrapport för 2008 att vissa medlemsstater hade bifogat fakta och analyser som ökade nyttan med de årliga sammanfattningarna, bland annat genom att identifiera och kommentera systemfel och problem av allmän karaktär. På grundval av de positiva synpunkterna i flera årliga resolutioner om ansvarsfrihet kommer kommissionen i sitt förslag till treårig översyn av budgetförordningen att vidareutveckla bestämmelserna om årliga sammanfattningar, för att göra dem till ännu bättre verktyg för att uppnå säkerhet. Sammanfattningarna bör bland annat kompletteras med förklaringar om förvaltningen och revisionsuttalanden.

Vid sidan om arbetet med det de årliga sammanfattningarna noterar kommissionen med tillfredsställelse att vissa medlemsstater på eget initiativ har lagt fram förklaringar om förvaltningen av EU-medel på nationell nivå.

4.2. Budgetplanering

Enligt punkt 46 i det interinstitutionella avtalet lägger kommissionen fram en budgetplanering till budgetmyndigheten två gånger om året: i maj/juni i samband med [det preliminära] budgetförslaget samt i december/januari efter det att budgeten har antagits.²⁴ Den budgetplanering som skickas i januari varje år är en teknisk anpassning till resultaten av budgetförfarandet och framstegen med pågående lagstiftningsförfaranden.

Budgetplaneringen utformas med hänsyn tagen till bestämmelserna i punkt 37 i avtalet (se ovan).

Den innehåller allmänna riktlinjer för de följande åren, och ska ses som vägledande. Den föregriper alltså inte beslut som kan komma att fattas av kommissionen eller budgetmyndigheten under de kommande årliga budgetförfarandena.

Enligt önskemål från budgetmyndighetens två parter ändrades budgetplaneringens utformning 2009, med avsikt att tydligare markera skillnaderna i förhållande till föregående budgetplanering.

I punkt 46 i det interinstitutionella avtalet anges också: "På grundval av de uppgifter som tillhandahållits av kommissionen bör en utvärdering göras vid varje trepartsmöte, i enlighet med det här avtalet." Detta sker emellertid inte i praktiken, såvida inte någon av institutionerna uttryckligen begär att frågan ska sättas upp på dagordningen för ett trepartsmöte. Denna praxis ger en värdefull flexibilitet, och den citerade bestämmelsen bör därför inte ingå i det nya interinstitutionella avtalet.

4.3. Gemenskapsbyråer och Europaskolor

För att budgetmyndigheten i god tid ska kunna enas om finansieringen av en ny gemenskapsbyrå som föreslagits av kommissionen innehåller punkt 47 i avtalet ett särskilt förfarande som ska följas i sådana situationer (i det befintliga avtalet används den tidigare samlingsbenämningen *gemenskapsorgan*, ö.a). De tre institutionerna har sedan i en gemensam förklaring från november 2009 enats om närmare detaljer för hur punkt 47 ska tillämpas. Principen är ett trestegsförfarande, och kommissionen har föreslagit att en

²⁴ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till nytt interinstitutionellt avtal (punkt 20).

del av texten från den gemensamma förklaringen ska ingå i det nya interinstitutionella avtalet om samarbete i budgetfrågor²⁵.

4.4. Nya finansiella instrument

Enligt punkt 49 i avtalet ska kommissionen när den lägger fram sitt [preliminära] budgetförslag även rapportera om insatser som finansieras av EIB, EIF och EBRD i syfte att främja investeringar i forskning och utveckling, transeuropeiska nät och små och medelstora företag. Inga särskilda problem har uppstått vid tillämpningen av denna bestämmelse, och det finns inget skäl att ändra den²⁶.

Slutsatser i fråga om bestämmelserna om sund ekonomisk förvaltning

Bestämmelserna i avtalet om sund förvaltning av EU-medel har på det stora hela fungerat bra. Budgetplaneringen i sitt nya format (punkt 46) framstår som ett värdefullt underlag för politiska beslut. Kommissionens rapportering om insatser som finansieras av EIB, EIF och EBRD för att främja investeringar i forskning och utveckling, transeuropeiska nät och små och medelstora företag (punkt 49) har också fungerat smidigt. Mer utförliga bestämmelser om de årliga sammanfattningarna kommer att föreslås i samband med treårsöversynen av budgetförordningen. Till dess bör man fortsätta arbetet med att förbättra innehållet i de årliga sammanfattningarna och uppmuntra de medlemsstater som på frivillig basis lägger fram förklaringar om förvaltningen av EU-medel på nationell nivå. Man har vidare enats om ett mer systematiskt arbetssätt i fråga om tillämpningen av punkt 47 i avtalet.

5. SLUTSATSER

Det interinstitutionella avtalet är ett mycket värdefullt redskap för att underlätta budgetdisciplin och garantera ett smidigt budgetförfarande. De praktiska erfarenheterna av avtalet, och i synnerhet den fleråriga budgetramen, bör alltså anses vara övervägande positiva.

I denna rapport har vi emellertid också konstaterat att den nuvarande fleråriga budgetramen och det interinstitutionella avtalet redan under den första halvan av budgetramens tillämpningsperiod har fått justeras till ett sammanlagt belopp på 8,4 miljarder euro, och att de återstående marginalerna för resten av perioden nu är mycket begränsade. Detta ger upphov till en viss oro över EU:s förmåga att reagera på nya utmaningar och ändrade omständigheter under de återstående åren av denna budgetram. Europaparlamentet har redan gått in på detta problem i sin rapport om halvtidsöversynen av budgetramen för 2007–2013²⁷. Det framgår också tydligt av Europa 2020-strategin att mera kan – och måste – göras för att bidra till en smart och hållbar tillväxt för alla, och till fler nya jobb.

Inom **rubrik 1a** väntar flera nya utmaningar för vilka anslagsbehoven ännu inte kan beräknas exakt (t.ex. för Iter). Med tanke på de ytterst små marginalerna förefaller de

²⁵ Punkt 21 i det nya interinstitutionella avtalet.

²⁶ Samma bestämmelser kvarstår i utkastet till nytt interinstitutionellt avtal (punkt 22).

²⁷ P6_TA(2009)0174, 25.3.2009.

förväntade kostnaderna klart överstiga de belopp som kan förväntas förbli outnyttjade inom det nuvarande utgiftstaket, och det finns inget utrymme i budgeten för nya initiativ.

Även under **rubrik 4** är marginalerna enligt nuvarande bedömning mycket små, och kan komma att visa sig otillräckliga för att täcka framtida behov. Man måste särskilt beakta effekterna av framtida krissituationer på det internationella planet och de eventuellt mycket betydande kostnaderna för insatser inom klimatområdet 2013.

Beroende på vilka ytterligare behov som kommer att uppstå inom rubrikerna 1a och 4, samt vilken typ av behov det rör sig om (engångsåtgärder eller långvariga engagemang osv.), kan olika alternativ övervägas:

- Omfördelning inom den berörda rubriken, om det rör begränsade belopp.
- Utnyttjande av flexibilitetsmekanismen i vissa fall.
- Revidering av utgiftstaket i fråga, i de fall anslagsbehoven är betydande och spridda över en längre tid. Detta kan t.ex. gälla behoven för Iter eller för klimatåtgärder 2013. En sådan revidering kunde antingen ske i form av en "kompensation", där en höjning av utgiftstaket för en rubrik jämnas ut genom en sänkning av ett annat eller, där så är nödvändigt, genom en nettohöjning av det samlade taket för budgetramen för 2007–2013.

Man bör också undersöka alternativa finansieringsmöjligheter som EIB-lån eller mellanstatliga initiativ som inte omfattas av det interinstitutionella avtalet.

Med tanke på de mycket begränsade marginalerna kommer flexibiliteten att behöva förbättras ytterligare om man ska kunna hantera budgetkonsekvenserna av förändringar i omvärlden. Så snart som det blir tydligare hur pågående problem och utmaningar kommer att påverka budgeten kommer kommissionen att lägga fram lämpliga förslag mot bakgrund av ovan nämnda handlingsalternativ.